

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia berada pada posisi yang amat strategis karena terletak di antara 2 (dua) benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia serta 2 (dua) samudera, yaitu samudera Pasifik dan Samudera Hindia, sehingga posisi silang ini berpengaruh besar terhadap kepadatan arus transportasi baik laut maupun transportasi udara. Meningkatnya kepadatan arus transportasi tersebut berkorelasi dengan meningkatnya kemungkinan terjadinya musibah pelayaran (Kementrian Sekretariat Negara, 2017)

Keselamatan bidang maritim secara teknis tidak dapat dipisahkan dari faktor keselamatan (*safety*) yaitu segala usaha yang dilakukan manusia untuk dapat membebaskan dari bahaya (*hazard*) yang menimbulkan faktor resiko (*risk*) yang dapat berakibat pada kerugian baik secara materiil maupun non materiil, Untuk itu diperlukan pengukuran tingkat keselamatan terhadap sumber bahaya dan resiko yang ditimbulkan. Demikian halnya dengan kapal ikan, penangkapan ikan merupakan salah satu pekerjaan yang memiliki tingkat resiko yang cukup tinggi karena lingkungan pekerjaan yang dihadapi cukup sulit.

Dewan Maritim Indonesia (DMI) memastikan 72% dari 1.551 kasus kecelakaan laut yang terjadi di Indonesia karena kesalahan manusia (*human error*) data ini diperoleh dari hasil penelitian independen *International Maritim Organization* (IMO) di Indonesia tahun 1990 - 2001. Adapun dari penelitian tersebut didapatkan data bahwa terdapat lima pihak yang memberi kontribusi terjadinya kecelakaan laut antara lain anak buah kapal (ABK) dan nahkoda 80,9%, pemilik kapal 8,7%, syahbandar 1,8%, biro klasifikasi 3,1%,

dan pandu 5,5%. Semester I/2005 kecelakaan kapal di Indonesia juga mengalami kenaikan yang cukup signifikan yaitu 26 kasus dan diyakini masih banyak lagi yang belum dilaporkan (Weintrit & Newment, 2013)

Persoalan tentang keselamatan bidang maritim di Indonesia kemudian menjadi perhatian bagi pemerintah Australia. Kedekatan letak geografis kedua negara, dimana antara Australia dan Indonesia merupakan negara yang berbatasan secara langsung mendorong beberapa pencapaian kerjasama bilateral di berbagai bidang.

Pasca kemerdekaan Indonesia, hubungan Indonesia dan Australia mengalami perkembangan yang penting, meskipun terkadang dihadapkan pada berbagai isu yang menyebabkan hubungan kedua negara menjadi memanas, diantaranya isu Papua, Timor Leste dan persoalan lainnya. Dalam perkembangannya, hubungan Indonesia dan Australia mampu berkembang semakin pesat/kompleks, baik era kemerdekaan, masa kepemimpinan Presiden Soeharto dan terus berkembang hingga periode Joko Widodo.

Pemerintah Indonesia, melalui Kepala Badan SAR Nasional (Basarnas), Henry Bambang Sulistyو menyatakan bahwa :

“...wilayah perairan dan udara Indonesia sangat luas memerlukan kebijakan-kebijakan taktis dan strategis yang akan terus diperbaharui secara terus-menerus untuk dapat menjadi solusi, termasuk dengan membangun kerjasama dengan negara-negara tetangga. Hingga saat ini, Basarnas telah meratifikasi perjanjian teknis pengamanan maritim dengan enam negara, termasuk Singapura, Malaysia, Filipina, Brunei Darusallam, Thailand dan Australia.”
(Kompas, 2014)

Dari pernyataan di atas maka dapat diketahui bahwa Australia menjadi salah satu negara terpenting bagi Indonesia

dalam mewujudkan keamanan bidang maritim. Melalui kerjasama ini diharapkan dapat mengamankan beberapa wilayah Indonesia, khususnya melalui koordinasi dengan KKR II meliputi Surabaya dengan wilayah tanggung jawab meliputi Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur (sesuai FIR Denpasar) dan KKR IV Biak dengan Wilayah tanggung jawab meliputi seluruh Irian Jaya (sesuai FIR Biak) (Munandar, 2013).

Kerjasama antara Australia dan Indonesia dalam bidang keselamatan maritim tidak lepas dari keberadaan AMSA (*Australian Maritime Security Authority*). Secara harfiah AMSA merupakan otoritas bidang maritim, namun ranah pertanggung-jawabannya adalah meliputi darat dan udara. AMSA didirikan pada tahun 1990 yang berkantor pusat di Canberra dan wilayah operasionalnya adalah seluruh kedaulatan nasional Australia, termasuk ZEE (*Zone Economy Exclusive*) Australia sebagai insitusi yang paling bertanggung jawab dan memiliki otoritas dalam mewujudkan keamanan bidang maritime/pelayaran (*Australian Maritime Safety Authority*, 2012).

Secara struktural AMSA berada di bawah Departemen Transportasi dan Infrastruktur (*Australian Transportation and Infrastructure Department*). Sedangkan regulasi yang menjadi payung hukum AMSA adalah *Navigation Act 2012* dan *Protection of the Sea (Prevention of Pollution from Ships) Act 1983*. Anggaran operasional AMSA sekitar 159 juta US Dollar dan semuanya ditanggung oleh pemerintah Australia (*Australian Maritime Safety Authority*, 2012). Tugas dan fungsi AMSA adalah mendukung dan memperbaiki navigasi perairan dan udara, memberikan masukan bagi para pelintas atau pelayar dari dan keluar wilayah Australia secara aman dan memberikan masukan kepada pemerintah dan parlemen tentang kerangka keselamatan bidang pelayaran dan penerbangan. Tugas dan fungsi AMSA meliputi lima hal

masing-masing yaitu (Australian Maritime Safety Authority, 2012) :

- a. Mendukung dan memperbaiki navigasi perairan dan udara.
- b. Memberikan masukan bagi para pelintas atau pelayar dari dan keluar wilayah Australia secara aman.
- c. Mengelola admisnistrasi keselamatan pelayaran.
- d. Mengkoordinasikan para pemangku kepentingan bidang SAR dalam operasi penyelamatan penerbangan dan maritim.
- e. Memberikan masukan kepada pemerintah dan parlemen tentang kerangka keselamatan bidang pelayaran dan penerbangan.

Kerjasama AMSA dan para stakeholder pelayaran Indonesia diwujudkan melalui berbagai program, diantaranya melalui pengiriman dan pertukaran personel institusi perhubungan laut diantara kedua negara. Pelatihan bersama di lepas pantai Nusa Tenggara hingga pengamanan dan monitoring wilayah pesisir (*coastal maritime monitoring*). Hingga tahun 2015 kerjasama bilateral ini berhasil berkontribusi nyata dalam meningkatkan skill personel pelayaran hingga terbentuknya akses Indonesia ke rezim keselamatan pelayaran internasional.

Kerjasama antara Indonesia dan Australia dalam mendukung keselamatan bidang maritim melalui AMSA memiliki beberapa fenomena menarik berkaitan dengan studi hubungan internasional, yaitu kasus ini merpresentasikan bahwa konstelasi politik internasional yang berkembang di Indonesia dan Australia ternyata tidak hanya berkaitan dengan isu-isu *high politic*, diantaranya konflik perbatasan ataupun stabilitas regional akibat proliferasi nuklir, serta beberapa kasus lainnya, namun juga isu yang berkaitan dengan human security, diantaranya adalah keselamatan bidang

maritim. Interaksi dan kerjasama bilateral Indonesia dan Australia inilah yang menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji lebih lanjut, terutama melihat isu apa yang melatarbelakangi Indonesia dalam menjalin kerjasama dengan Australia melalui *Australian Maritime Safety Authority (AMSA)*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik rumusan masalah yaitu :

”Mengapa Indonesia melakukan kerjasama keselamatan bidang maritim dengan *Australian Maritime Safety Authority (AMSA)* periode 2005-2015 ?”

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk menjelaskan latar belakang masalah yang dibahas penulis menggunakan dua kerangka pemikiran, yaitu teori kerjasama luar negeri dan konsep Maritime Security. Kedua kerangka pemikiran ini dipandang relevan dengan kasus yang sedang dibahas karena mampu menjabarkan secara terperinci tentang latar belakang Indonesia dalam kerjasama bidang maritime dengan *Australian Maritime Safety Authority (AMSA)* periode 2005-2015.

1. Teori Kerjasama Bilateral Fungsional

Kerjasama antarnegara adalah terjalannya hubungan antara satu negara dengan negara lainnya melalui kesepakatan untuk mencapai tujuan. Kerjasama antarnegara bentuknya bermacam-macam, mulai kerjasama ekonomi, perdagangan dan lain-lain. Menurut pendapat James E. Dougherty dan Robert L. Pfaltzgraff kerjasama atau *cooperation* dapat muncul dari kesepakatan masing-masing individu terhadap

kesejahteraan bersama atau sebagai akibat persepsi kepentingan sendiri (Dougherty & Pfaltzgraff, 1997). Kunci dari perilaku yang mengarah pada kerjasama terletak pada kepercayaan masing-masing pihak (masing-masing negara) bahwa pihak lain juga akan melakukan kerjasama, dimana masalah utama yang muncul dari perilaku ini adalah kepentingan nasional masing-masing negara. Bila mengarah pada persamaan kepentingan nasional maka kerjasama yang diinginkan akan tercapai.

Kerjasama internasional dalam empat bentuk yaitu kerjasama global, kerjasama regional, kerjasama ideologis dan kerjasama fungsional. Salah satu bentuk kerjasama dalam kerangka kerjasama fungsional adalah kerjasama bidang sosial. Menurut Dougherty kerjasama bidang sosial adalah inisiatif dari negara donor dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang mengarah pada *imbalance cooperations* atau kerjasama yang tidak seimbang. Hal ini disebabkan karena negara-negara donor memiliki posisi yang lebih tinggi, sedangkan keuntungan yang diperoleh bersifat jangka panjang.

Kerjasama bilateral fungsional pada bidang sosial umumnya terealisasi melalui empat hal, yaitu (Dougherty & Pfaltzgraff, 1997) :

- a. Pengalokasian bantuan luar negeri (grant), baik hibah, kredit lunak, pengelolaan bersama (joint operational project) ataupun pinjaman jangka panjang.
- b. Pengalokasian bantuan teknis yang diwujudkan melalui alih teknologi, dukungan peralatan sistem sewa ataupun hibah, hingga pembangunan infrastruktur secara bersama-sama.
- c. Pengalokasian bantuan non-teknis yang diwujudkan melalui program-program yang sifatnya non fisik, diantaranya kampanye (*campaign*), promosi ataupun edukasi kepada entitas-entitas dalam suatu masyarakat.

d. Pengalokasian bantuan sumber daya manusia yang diwujudkan melalui pengiriman tenaga ahli.

Kerjasama fungsional merupakan bentuk kerjasama yang berkaitan dengan upaya penyelesaian permasalahan ataupun metode kerjasama yang semakin berkembang, disebabkan oleh semakin banyaknya organisasi kerjasama yang ada. Walaupun terdapat kompleksitas dan banyak permasalahan yang dihadapi dalam masalah kerjasama fungsional baik di bidang ekonomi maupun sosial, untuk pemecahannya diperlukan kesepakatan dan keputusan politik. Kerjasama fungsional berangkat dari pragmatisme pemikiran mensyaratkan akan adanya kemampuan tertentu pada masing-masing mitra dalam kerjasama. Dengan demikian kerjasama fungsional tidak mungkin terselenggara apabila diantara negara mitra kerjasama ada yang tidak mampu mendukung suatu fungsi yang spesifik yang diharapkan darinya oleh yang lain. Adapun kendala yang dihadapi dalam kerjasama fungsional terletak pada ideologi politik dan isu-isu wilayah (Dougherty & Pfaltzgraff, 1997).

Dalam spektrum yang lebih khusus, kerjasama luar negeri dapat menjembatani penyelesaian persoalan yang terjadi, diantaranya menghindari konflik dan mendukung keselamatan manusia dan berbagai aset negara-negara yang menerapkan kerjasama tersebut. David P. Forsythe menyatakan bahwa :

“...implementasi kerjasama fungsional atau teknis menjadi upaya yang ideal untuk menghindari munculnya konfrontasi atas perbedaan persepsi. Kemudian langkah yang ditempuh adalah dengan memanfaatkan sumber daya yang ada secara bersama-sama, memanfaatkan personel dan sumber daya manusia yang ada, serta membangun kesepahaman politik dalam jangka pendek dan panjang sebagai solusi bersama.” (Forsythe & Baer, 2013).

Dari proposisi yang dikemukakan oleh David P. Forsythe di atas dapat difahami bahwa makna kerjasama internasional telah mengalami perluasan konsep. Ini menunjukkan bahwa kerjasama internasional mengalami perkembangan yang dinamis. Munculnya gagasan tentang kerjasama internasional bidang fungsional merupakan tindak lanjut dari berkembangnya kesepakatan/consensus yang mengarah pada penyelesaian persoalan secara khusus, diantaranya ekonomi, sosial ataupun keamanan. Kemudian negara yang menjalin kerjasama yang umumnya hanya dua negara (*bilateral agreement*) dapat menggunakan sumber daya yang ada, baik alat, teknologi, sumber daya manusia, tenaga ahli, personel militer dan lain-lainnya (Forsythe & Baer, 2013).

2. Konsep Maritime Security

Pengertian tradisional terhadap konsep Keamanan Maritim ialah pertahanan atau perlindungan terhadap negara yang menjelaskan dan mengatur peran juga strategi Angkatan Laut (*Seapower*). Pada masa damai, fungsi Angkatan Laut salah satunya ialah mengamankan *Sea Lines of Communication* (SLOC) melalui tindak pencegahan, pelarangan, pengawasan maupun pengejaran untuk mendukung dan memfasilitasi perdagangan internasional yang mendukung pertumbuhan ekonomi sebuah negara.

Terkait dengan konsep Keamanan Maritim ialah konsep Keselamatan Maritim (*Maritime Safety*) yang mengatasi permasalahan keselamatan kapal, instalasi, personil / aktor profesional di bidang kemaritiman dan lingkungan laut. Organisasi internasional yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang ini ialah *International Maritime Organization* (IMO) di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Keselamatan Maritim mencakup standar/pengaturan pembangunan/konstruksi kapal dan instalasi maritim, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan juga kepatuhan prosedur-prosedur keselamatan dan pengembangan kapasitas

sumber daya manusia / pendidikan dan pelatihan di bidang Keselamatan Maritim (Kaska & Redrozko, 2013).

Keamanan Maritim juga dapat dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi. 90% perdagangan internasional dilaksanakan via laut. Selanjutnya laut memiliki sumber daya perikanan yang melimpah. Industri perkapalan dan perikanan berkembang menjadi industri yang bernilai trilyunan USD dan merupakan penopang pertumbuhan ekonomi beberapa negara di dunia. Nilai komersial laut terus meningkat karena potensi ekonomi sumber daya lepas pantai dan pariwisata laut. Nilai ekonomi laut dibahas dalam konsep-konsep seperti “*Blue Economy*” Gunter Pauli dan “*Blue Growth*” Uni Eropa. Pada prinsipnya konsep *Blue Economy* dan *Blue Growth* berusaha menghubungkan dan mengintegrasikan dimensi-dimensi pembangunan ekonomi di laut dan menyusun strategi pengelolaan berkelanjutannya. Keamanan Maritim berkaitan karena setiap upaya pengelolaan berkelanjutan hanya dapat dilaksanakan dalam situasi yang aman dan terkendali (Kaska & Redrozko, 2013).

Dalam perkembangannya Keamanan Maritim juga dikaitkan dengan *Human Security*. *Human Security* ialah proposal *United Nations (PBB) Development Program (UNDP)* yang menitikberatkan konsep security/keamanan kepada kebutuhan masyarakat dan bukan negara. Inti *Human Security* UNDP ialah *food, shelter, sustainable livelihoods* dan *save employment*. Dimensi maritim *Human Security* antara lain pemberantasan *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing (food dan sustainable livelihood)*, keselamatan pelaut dan nelayan (*save employment*), *coastal community resilience (shelter)*.

Konsep Keamanan Maritim juga dapat dijelaskan dari ancaman-ancaman yang dihadapi, sebagai contoh ialah Laporan Sekretaris Jenderal PBB tahun 2008 tentang *Oceans and the Law of the Sea* membedakan 7 (tujuh) jenis ancaman (Phug, 2011) :

- a. *Piracy and armed robbery* (Perompakan dan perampokan bersenjata);
- b. *Terrorist acts* (Tindakan-tindakan terorisme);
- c. *Illicit trafficking in arms and weapons of mass destruction* (penyelundupan senjata dan senjata pemusnah massal);
- d. *Illicit trafficking in narcotics* (penyelundupan obat-obatan terlarang);
- e. *Smuggling and trafficking of persons by sea* (penyelundupan dan perdagangan manusia lewat laut);
- f. *IUU Fishing* (usaha perikanan ilegal, tidak diatur dan tidak dilaporkan);
- g. *Intentional and unlawful damage to the marine environment* (pengerusakan terhadap lingkungan laut yang disengaja).

Melalui uraian pendekatan atau teori kerjasama luar negeri dan konsep *maritime security* maka dapat dipahami bahwa hubungan Indonesia dan Australia sebenarnya berjalan secara fluktuatif, dimana terkadang diwarnai dengan ketegangan (friksi) yang diwujudkan dengan penerapan sanksi perdagangan, penerapan *red notice*, hingga peninjauan ulang perwakilan di masing-masing negara, namun khusus pada kerjasama keamanan maritim ternyata kerjasama ini tetap berjalan dengan progresif. Ini menunjukkan bahwa kedua negara, khususnya Indonesia berupaya mengambil momentum dan kesempatan untuk dapat bergantung terhadap Australia untuk dapat menyelesaikan berbagai persoalan maritim yang terjadi.

Masalah keamanan maritim memang menjadi persoalan serius yang dihadapi oleh negara yang memiliki akses ke wilayah perairan bebas, termasuk Indonesia dan Australia. Pada periode 2005-2015 dunia internasional dihadapkan pada beberapa masalah, diantaranya keselamatan

transportasi pelayaran, perompakan (*sea piracy*), *human trafficking*, *illegal fishing*, serta imigran internasional. Masalah-masalah ini akan sulit ditangani oleh negara secara individual tanpa adanya kerjasama dengan negara-negara yang berbatasan sebagai solusi bersama.

D. Argumen Penelitian

Berdasarkan pada paparan kerangka dasar pemikiran yang didukung dengan pendekatan teori kerjasama luar negeri dan konsep *maritime security*, maka dapat ditarik argumen penelitian bahwa alasan yang melatarbelakangi Indonesia melakukan kerjasama keselamatan bidang maritim dengan *Australian Maritime Safety Authority (AMSA)* periode 2005-2015 adalah untuk mewujudkan keamanan nasional berkaitan dengan posisi geo-strategis Australia bagi Indonesia dari berbagai persoalan yang terjadi diantaranya keselamatan transportasi pelayaran, perompakan (*sea piracy*), *human trafficking*, *illegal fishing*, serta untuk mengatasi persoalan imigran internasional.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu metode penelitian yang menitikberatkan pada analisa data-data yang sifatnya non-angka dan tanpa menggunakan rumus-rumus statistik sebagai pendekatannya. Sedangkan analisis data penulis menggunakan deskriptif kualitatif yang dimaksudkan untuk menggambarkan situasi yang dipandang relevan secara obyektif dan jelas atas dasar fakta-fakta yang terjadi untuk kemudian diambil kesimpulan (Surakhmad, 1989).

Fakta atau informasi yang memanfaatkan data sekunder yang digunakan berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam karya skripsi ini. Proses analisa dalam penelitian ini bersifat deskriptif, dimana data yang telah dikumpulkan dan kemudian disusun dan dipaparkan sehingga ditemukan gambaran yang sistematis dari permasalahan penelitian (Surakhmad, 1989).

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian perpustakaan (*library research*). Data diperoleh melalui sumber-sumber yang berasal dari buku-buku, jurnal, surat kabar dan internet.

G. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Untuk mengetahui alasan/motivasi yang melatarbelakangi Indonesia dalam kerjasama keselamatan pelayaran dengan Australian Maritime Safety Authority (AMSA) periode 2005-2015
2. Mengimplementasikan pendekatan-pendekatan meliputi teori dan konsep dalam studi Hubungan Internasional, khususnya yang berkaitan dengan human security dan keselamatan maritim.
3. Sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana ilmu politik pada program studi ilmu hubungan internasional pada fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

H. Jangkauan Penelitian

Dalam rangka mempermudah penulisan karya skripsi ini penulis memberikan batasan penelitian pada tahun 2005-2015. Dipilih tahun 2005 karena terjadi peningkatan kasus kecelakaan maritim, sedangkan tahun 2015 merupakan periode akhir bagi penulis dalam mengumpulkan data-data berkaitan dengan tema tersebut, sekaligus sebagai periode yang menunjukkan kemajuan kerjasama antara AMSA dan Indonesia dalam mendukung tercapainya program keselamatan bidang maritim. Jangkauan di luar tahun tersebut sedikit disinggung selama masih ada keterkaitan dan kerelevansian dengan tema yang sedang dibahas.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan bab-bab selanjutnya, penulis akan membagi pembahasan ke dalam lima bab, dengan perincian masing-masing bab sebagai berikut:

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesis, metode penelitian, teknik pengumpulan data jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang pasang surut kerjasama maritim Indonesia dan Australia,

BAB III merupakan bab yang membahas tentang profil *Australian Maritime Safety Authority* (AMSA), meliputi mandat, operasionalisasi, struktur hingga berbagai kiprah institusi ini, serta dukungan AMSA terhadap keselamatan bidang maritim di Indonesia periode 2005-2015.

.BAB IV merupakan bab yang membahas tentang alasan/motivasi Indonesia dalam kerjasama keselamatan bidang maritim dengan *Australian Maritime Safety Authority*

(AMSA) periode 2005-2015 yaitu mewujudkan kepentingan nasional Indonesia yaitu sebagai wujud bergantungnya para stakeholder keamanan maritim Indonesia dalam mendukung pengamanan wilayah dan keamanan bidang maritim di wilayah perairan Indonesia berkaitan dengan posisi geo-strategis Australia bagi Indonesia dari berbagai persoalan yang terjadi diantaranya keselamatan pelayaran, perompakan (*sea piracy*), *human trafficking*, *illegal fishing*, serta untuk mengatasi persoalan imigran internasional.

BAB V merupakan bab berisi kesimpulan dari uraian pembahasan bab-bab sebelumnya.